

## **ABSTRACT**

### **Non -metropolitan brazilian cities growth: the legal lot industry in Franca- SP**

**Sarah Feldman**

Coordinator of Post graduate Programme of Architecture and Urbanism

University of Sao Paulo

Dept. of Architecture and Urbanism- EESC

Research related to urban growth and poverty in Brazil is mainly devoted to metropolitan areas and to processes of illegal human settlement. Therefore, the metropolis remains as the paradigm to interpret urban growth process in every brazilian city. The same evaluation can be done if we analyse the development of planning tools: those elaborated for metropolitan areas are adopted all over the town.

Very few studies bring into focus non metropolitan cities wich are regional centers that distinguish in the urban structure for their economic activities as much as for the fact that important public institutions of research and education are established in their territories.

Since 1980 those are the cities wich present the highest rates of populational growth in Brasil. The decline in the growing process in the metropolitan areas has been followed by the acceleration in the growing process of cities with more than 100 thousand inhabitants.

The recent urban expansion of non- metropolitan cities reveals a singular process. Although like in metropolitan areas the poor are pushed out to periphery and live in precarious conditions, there are no illegal settlements, “favelas” are a rare fact, and huge land retention is not a hard and fast rule.

In this paper the occurance of a “legal lot industry” is discussed trough the analysis of the urban growth of Franca – a non- metropolitan city in São Paulo state, showing that legal conditions and real estate organization shape the specificity of the process of urban expansion, and presenting some strategies to be developed for those cities in the scope of urban policy.

## **O crescimento das cidades não metropolitanas: a indústria do lote legal em Franca**

**Sarah Feldman**

Docente e pesquisadora do  
Depto. de Arquitetura e Urbanismo  
Escola de Engenharia de São Carlos  
Universidade de São Paulo

### **Introdução**

#### ***A especificidade das cidades não metropolitanas na rede urbana paulista***

A rede urbana brasileira vem passando por mudanças significativas nas últimas duas décadas, denotando uma redução da tendência à concentração nos grandes centros urbanos. Os resultados do Censo de 1991 evidenciaram a diminuição no ritmo de crescimento da população de forma generalizada no Brasil - de 2,48%, em 1980, caiu para 1,89% em 1991 e para 1,56% em 2000 - mas em escala muito mais acentuada nas regiões metropolitanas, notadamente nas capitais regionais e nas grandes aglomerações urbanas. Na Grande São Paulo, mais especificamente no Município de São Paulo, a taxa de crescimento que na década de 70 foi de 5,53%, se reduziu para 1,73% na década de 80 e entre 1991 e 2004 a taxa anual ficou abaixo de 1,0%. Ao mesmo tempo, os municípios do entorno cresceram a taxas maiores que o município central da região metropolitana, movimento de “periferização” que já se esboçava na década anterior. (Taschner,1992)

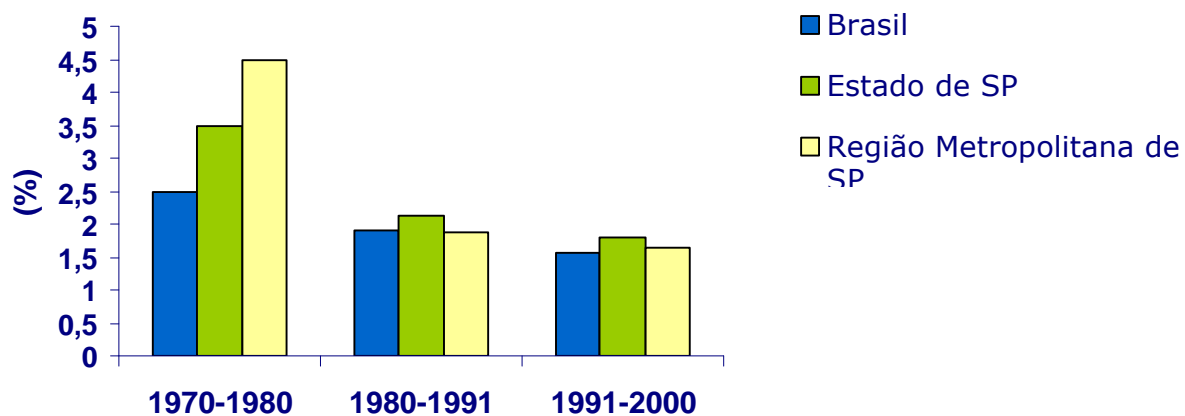
Análises iniciais levaram à interpretação destes dados como indicadores de um processo de “desmetropolização” (Martine, 1992). Estudos mais recentes referentes ao Estado de São Paulo detectam, ao invés de uma “desmetropolização”, dois movimentos relevantes. Em primeiro lugar, um processo de “metropolização disseminada” que se explica pelo surgimento de novas metrópoles, como Campinas e Santos, entre outras.(Azzoni,1995) Em segundo lugar, apontam para a reconfiguração do papel metropolitano de São Paulo, decorrente tanto da transformação da metrópole, com a diminuição da atividade industrial e desenvolvimento de outras funções, como do restante da rede urbana, com a generalização de atividades urbanas modernas no território do Estado. Nesse sentido, um novo patamar na configuração da rede urbana estaria em processo, podendo-se identificar, por um lado, uma nova articulação interna às regiões paulistas e, por outro, novas relações entre estas e a metrópole. (Gonçalves,1994)

Embora a redução na taxa de crescimento na Grande São Paulo tenha resultado numa queda significativa em sua participação no incremento populacional paulista, a participação do Estado de São Paulo no total da população nacional manteve-se em torno de 21% - nível semelhante ao da década de 70. A manutenção deste patamar se deve ao fato da queda no ritmo de crescimento na metrópole ter sido associado ao aumento do ritmo de crescimento das cidades do interior do Estado. Na década de 70, a população do país cresceu a uma taxa de 2,5% ao ano; o Estado de São Paulo a 3,5%; a Região Metropolitana a 4,5%, e o interior a 2,6%. Na década de 80, a taxa do país caiu para 1,89%, a do Estado ficou em 2,12%, e enquanto a Grande São Paulo atingiu níveis inferiores ao do país, o interior superou todas, ficando em 2,3%. Na década de 90 a taxa do país caiu para 1,56%, a do Estado ficou em 1,8%, e a do interior se manteve acima de 2,0%.

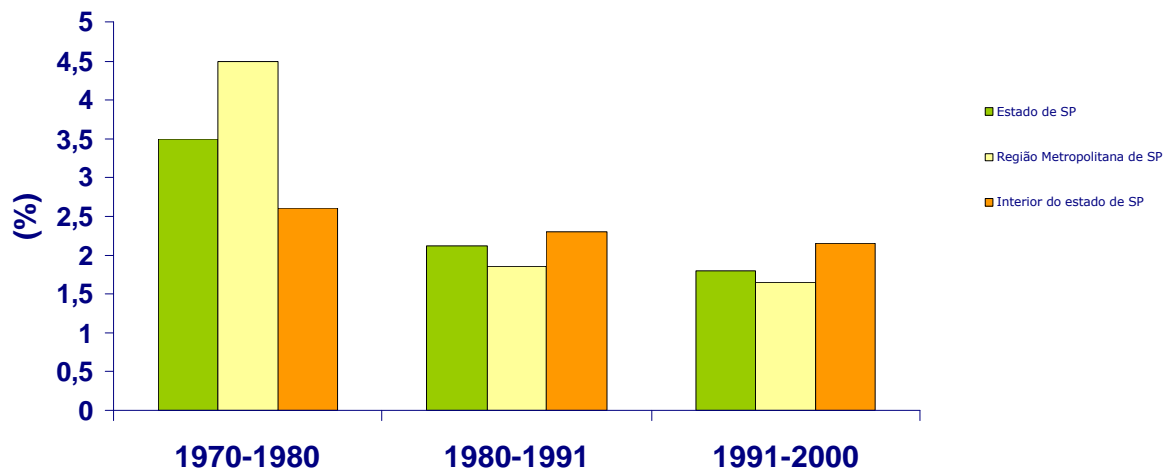
Este crescimento é parte do processo de reversão da tendência de concentração industrial na metrópole, que passa a ampliar e especializar a oferta de prestação de serviços, tornando-se a grande metrópole internacional. O interior, que em 1970 respondia por 25% do produto industrial paulista, passa, em 1991, a responder por 45%, consubstanciando o chamado “processo de interiorização da indústria paulista”. Além de se tornar, ao longo da década de 80, o segundo aglomerado industrial do país, o interior teve, também, desenvolvidas suas atividades terciárias, no contexto do processo mais amplo de modernização da vida urbana, com a reestruturação dos mercados de bens e consumo resultante do desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação. Na década de 70, o crescimento do chamado terciário moderno já foi mais intenso no interior do que na metrópole. (Gonçalves, op.cit., Negri, 1996, entre outros)

Neste cenário de mudanças, as cidades com mais de 100 mil habitantes apresentam as taxas de crescimento populacional mais significativas. Não apenas no estado de São Paulo, mas em todas as regiões do país, estas apresentam queda menos acentuada que as regiões metropolitanas. Ou seja, o crescimento populacional mais acentuado se desloca das metrópoles para as cidades de porte considerável, e a proporção de brasileiros morando em cidades com população superior a 100 mil habitantes vem aumentando. (Azzoni, op.cit.)

### Taxa de crescimento da população (%)



### Taxa de crescimento da população (%)



Analisando -se o conjunto de cidades com população acima de 100 000 habitantes no estado de São Paulo, observa-se que a capital tem mais de 10 milhões de habitantes, e há apenas sete (7) cidades com mais de 500.000 habitantes – cinco delas inseridas em áreas metropolitanas.<sup>1</sup> As cidades com população entre 100.000 e 500.000 habitantes aparecem como as que ampliaram de forma expressiva sua presença na rede urbana: de 21 em 1970, passaram a 30 em 1980, 41 em 1991, e 54 em 2000. Estas cidades, em 1991, totalizavam 27% da população paulista e, em 2000, ultrapassam 30%.

**Estado de São Paulo**  
**Municípios com população de 100.000 a 500.000 habitantes**  
**1970, 1980, 1991 e 2000**

Estado de São Paulo					Municípios de 100.000 a 500.000 hab.			
Ano	População	%	n° de municípios	%	População	%	n° de municípios	%
1970	17.771.928	100	571	100	3.907.913	22	21	4
1980	25.040.712	100	571	100	6.021.594	24	30	5
1991	31.191.970	100	572	100	8.426.959	27	41	7
2000	36.909.200	100	645	100	11.664.570	31	54	8

*Fonte: FIBGE. Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.*

Dentre estas cidades, excluindo-se aquelas que se situam nas áreas metropolitanas de São Paulo e Campinas, e na Baixada Santista, que constitui uma região com desenvolvimento extremamente vinculado à metrópole, delimita-se um conjunto de 30 cidades que desempenham papel singular na rede urbana paulista. São, em grande parte, cidades com base econômica relevante no contexto nacional e, em alguns casos, também no contexto internacional, ou ainda cidades que abrigam universidades e centros de pesquisa que vêm induzindo o desenvolvimento de empresas de base tecnológica em seus territórios, e que, por sua situação geográfica, não passaram por um processo de

<sup>1</sup> Guarulhos (1068.208); Campinas (966.700); Osasco (650.153); São Bernardo do Campo (699.015); Santo André (648.121); São José dos Campos (537.899); Ribeirão Preto (504.250) – FIBGE – Censo 2000

metropolização, nem geraram suas próprias periferias extensivas. Neste universo de cidades se incluem Franca, São Carlos, Botucatu, Rio Claro, entre outras. Ocorre, em geral, a dependência de pequenas cidades com a cidade-pólo que não é necessariamente de emprego, mas de serviços - de saúde, de educação e, conseqüentemente, de transporte.

A maior parte das cidades que se colocam no universo deste trabalho receberam, a partir do final da década de 1970, pesados investimentos que visaram torná-las receptoras de investimentos industriais privados, como opções em relação à metrópole, no âmbito das políticas de interiorização do desenvolvimento assumidas pelos governos federal e estadual. Uma série de planos visando o desenvolvimento regional de São Paulo foram criados na perspectiva de descentralização metropolitana, na medida em que a deterioração das condições de vida, principalmente na periferia da capital e nos principais municípios de seu entorno entram na pauta de debate de setores empresariais, técnicos e acadêmicos. Dentre estes programas destacam-se o Plano de Interiorização do Desenvolvimento, Programa de Cidades Médias, Programa de Interiorização do Desenvolvimento, Política de Descentralização e Descentralização, que consistiram em investimentos em infraestrutura econômica e social que envolveram tanto ampliação da malha viária estadual, para facilitar as ligações entre os centros e destes com a metrópole, como rede de saneamento básico, construção de equipamentos sociais e financiamento para construção de núcleos habitacionais. (Negri, op.cit.)

Estes programas acompanharam a criação de estruturas administrativas voltadas para a questão da metrópole e para as demais regiões do estado: são instituídas as Regiões Metropolitanas, as Regiões de Governo, os Escritórios Regionais de Governo, a CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, além de instrumentos legais para controle da instalação de Indústrias. No entanto, no quadro de concentração e centralização dos recursos tributários e das fontes de financiamento pela esfera federal, o governo estadual não passou de executor da políticas urbanas do governo federal. Os municípios, por sua vez, instituíram uma série de medidas de atração de indústrias calcadas na lógica de isenção parcial ou total de impostos municipais. Não dimensionaram nem o custo/benefício dos empreendimentos, comprometendo recursos nem sempre disponíveis para subsidiar a vinda dos capitais produtivos, nem os impactos destes no território. (idem, ib.) Os programas aliados a outros processos resultaram na interiorização da indústria

paulista, mas nem a solução dos problemas urbanos da metrópole foram encaminhados, e as cidades não metropolitanas também passaram por mudanças qualitativas em seus processos de desenvolvimento.

No entanto, estas cidades, ao contrário das cidades integradas em áreas metropolitanas, embora venham tendo crescimento populacional sistemático há mais de quatro décadas, ainda não apresentam conflitos territoriais na escala das grandes aglomerações. Estas cidades se constituem como centros onde a melhor qualidade de vida a seus moradores; a maior participação da cidadania no governo e gestão urbana; e um processo de urbanização mais sustentável ainda se colocam com possibilidades de realização a médio prazo. Muitas destas cidades estabelecem fortes relações internacionais e, em termos da inserção regional, considerando o papel que desempenham em seus territórios mais imediatos e a influência ou relação que mantêm com estes, configura-se uma polarização com características particulares.

As práticas historicamente desenvolvidas na esfera do planejamento e gestão municipal na maioria absoluta das cidades do interior do estado de São Paulo são marcadas pela transferência de modelos formulados e utilizados no âmbito da capital e da Região Metropolitana. Nesse sentido, não se construíram mecanismos referenciados na realidade local, nem no que se refere às formas de regulação do uso e ocupação do solo, nem com relação às políticas setoriais. Para isso contribuiu a fragilidade dos órgãos de planejamento instituídos sem condições mínimas de absorver quadros técnicos estáveis nas cidades do interior, o que fez também com que os planos - elaborados em sua maioria por empresas de consultoria - resultassem distantes da realidade das administrações e de difícil realização.

Os órgãos de planejamento se multiplicaram pelas cidades do interior, a partir dos anos 50 e de forma mais acentuada com a criação do SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964, quando a liberação de recursos para elaboração de planos diretores fica condicionada à criação, pelas regiões e municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local. Em tese, estes deveriam atuar como articuladores dos vários setores da administração no sentido de estabelecer diretrizes coerentes de desenvolvimento urbano. De fato, se limitaram à adoção de instrumentos normativos, de forma que as leis de regulação do uso do solo aprovadas na capital, foram literalmente copiadas e aprovadas em cidades com dinâmicas e problemáticas totalmente diversas.

### ***O processo de expansão urbana de Franca : a indústria do lote legal***

A cidade de Franca constitui caso exemplar do universo de cidades não metropolitanas que se configuram como centros importantes da rede paulista. Localizada na região nordeste do estado de São Paulo, na fronteira com o estado de Minas Gerais, possui 287.400<sup>2</sup> habitantes, e por ter as terras menos férteis da região, especializou-se na pecuária e na atividade curtumeira, o que lhe garante uma economia de predominância industrial, notadamente no ramo coureiro-calçadista. (UNICAMP / IE / NESUR,1999).A produção de calçados se instala na cidade no final do século XIX e, nos anos 80 do século XX, quando alguns setores da indústria brasileira conquistam os mercados internacionais, Franca se afirma como principal pólo calçadista do país. Com 360 indústrias e uma capacidade instalada para produção de cerca de 40 milhões de pares de calçados por ano, é o maior núcleo exportador de calçados masculinos, inserido numa rede de intercâmbios econômicos ativos, tendo instalado, inclusive, uma alfândega local.

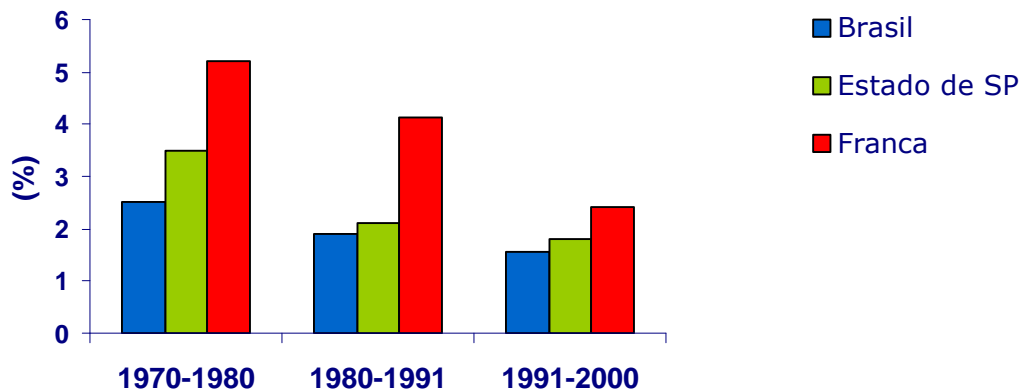
Ao mesmo tempo que tem forte presença no mercado nacional e internacional, Franca polariza cidades menores num raio de influência de até 60 km, situadas nos estados de São Paulo (Restinga, Cristais Paulista, São José da Bela Vista, Patrocínio Paulista, Itirapuã, Jeriquara, Pedregulho, Rifaina, Ribeirão Corrente) e Minas Gerais (Claraval, Ibiraci, São Tomás de Aquino, Capetinga, Cássia). Na região desenvolve-se a agroindústria de açúcar e álcool e de processamento de soja, a produção de café, a pecuária de corte e de leite, além de manter uma tradição colonial de pólo diamantário, especializado na lapidação e comercialização de gemas de diamante .

Desde a década de 1970 a população de Franca vem crescendo a taxas superiores às do Estado de São Paulo e do Brasil. Entre 1970 e 1980 cresceu 5,2 ao ano enquanto o estado de São Paulo cresceu 3,5 e o Brasil, 2,5. Na década seguinte, a cidade cresceu 4,14 ao ano - o dobro do Estado, e o país,1,89; entre 1991 e 2000, enquanto Estado de São Paulo e o país ficaram em 1,55 e 1,56, respectivamente, Franca cresceu 2,12 % ao ano.

---

<sup>2</sup> Censo IBGE 2000

### Taxa de crescimento populacional Brasil-Estado de São Paulo-Município de Franca



Fonte: FIBGE – Censos 1970,1980,1991 e 2000

Do ponto de vista territorial, o acelerado crescimento da cidade vem resultando num processo de ocupação que além de extensivo é predatório . Face às peculiaridades das condições do sítio, ao longo dos últimos 25 anos, em Franca, os processos erosivos se ampliaram, tanto pela canalização dos córregos e construção de avenidas às suas margens, que absorveram o investimento de vultosos recursos do município em obras inadequadas, sujeitas a contínuos desmoronamentos, como pela ausência de um controle efetivo sobre as obras de infra-estrutura dos loteamentos para a população de baixa renda. A problemática ambiental de Franca se manifesta na proliferação de “boçorocas” - fendas no solo de enormes dimensões causadas por erosão subterrânea.

O processo de expansão da área urbana de Franca ocorre, assim como na maioria das cidades brasileiras, majoritariamente através da implantação de empreendimentos privados - os loteamentos. Não se efetiva ao nível da administração municipal uma estratégia de direcionamento da expansão, seja através de um plano , nos moldes dos “planos de extensão” introduzidos em fins do século XIX, que defina a forma de ocupação, seja no estabelecimento de diretrizes quanto à ocupação do solo, seja através de um plano viário que articule de forma contínua os empreendimentos privados. Não ocorre, enfim, nenhuma forma do “ planejamento unitário” . Os conjuntos habitacionais

implantados pelo poder público, a partir dos anos 1960, seguem a mesma lógica de localização, atuando também como indutores de expansão.

A tabela **Área de Loteamentos Aprovados**, elaborada a partir do cadastro da Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Franca, mostra a dimensão deste processo. <sup>3</sup>Do total da área loteada – 5039,6 ha, o equivalente a 48% , totalizando 2.421 ha foram loteados entre 1976 e 1985. Nos últimos 15 anos o ritmo de abertura de loteamentos desacelerou, mas mesmo assim mais de 1.600 há foram incorporados à área urbanizada. A área urbana se configura como uma “colcha de retalhos”, resultante da justaposição de loteamentos e grandes setores aparecem desprovidos de condições de circulação adequadas.

**Área de Loteamentos Aprovados**  
**Município de Franca**  
**1976-2001**

<b>PERÍODO DE APROVAÇÃO DOS LOTEAMENTOS</b>	<b>( ha)</b>	<b>%</b>
anterior a 1976	994,27	<b>19,72</b>
1976 a 1980	1359,65	<b>26,97</b>
1981 a 1985	1061,92	<b>21,07</b>
1986 a 1990	446,10	<b>8,85</b>
1991 a 1995	568,53	<b>11,28</b>
1996 a 1999	393,82	<b>7,81</b>
2000	98,74	<b>1,95</b>
2001	116,63	<b>2,31</b>
<b>ÁREA TOTAL LOTEADA</b>	<b>5039,69</b>	<b>100</b>

*Fonte: PMF- Cadastro de Imóveis*

As interpretações sobre os processos de expansão urbana no Brasil são fortemente marcadas pelos estudos que emergem a partir do final dos anos 1970, focados no desvendamento do processo de formação e produção das periferias das metrópoles e dos grandes centros urbanos. Estes trabalhos, hoje considerados clássicos no campo dos estudos urbanos e regionais<sup>4</sup> se voltaram principalmente para a expansão da metrópole paulistana, e apontaram a retenção de grandes glebas vazias com fins especulativos, o loteamento da periferia como forma predominante de habitação da população de baixa

<sup>3</sup> **Somente a partir de 1976 os projetos de loteamento começam a ser registrados pela Prefeitura.**

<sup>4</sup> Os trabalhos de Bonduki, N. (1978, 1979, 1982), Maricato, E. (1982), Rolnik, R. (1979, 1982), Kowarick, L. (1979), notadamente “ A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial” organizado por Ermínia Maricato (1982), são pioneiros.

renda na Grande São Paulo, a ilegalidade no processo de produção dos loteamentos, a conivência do poder público, e a autoconstrução como modo possível de produção da moradia estreitamente ligada à especulação imobiliária, como elementos que contribuíram para uma expansão horizontal que absorveu indiscriminadamente a área rural do município. Nesse processo, à produção de loteamentos clandestinos e irregulares, geralmente em áreas públicas ou de risco à população, agregou-se a proliferação de favelas impulsionada por aqueles que não possuíam recursos suficientes para obter a casa própria<sup>5</sup>. Esses trabalhos desvendaram os processos sociais, políticos e de produção material dos territórios periféricos de áreas metropolitanas, que vêm servindo de paradigma para interpretação de processos de expansão das cidades brasileiras de forma generalizada. De certa forma, a interpretação da realidade das metrópoles foi sendo mecanicamente transposta para realidades distintas.

Apesar dos resultados dos últimos censos colocarem em pauta a questão da expansão das cidades não metropolitanas, são raros os trabalhos que reconheçam a diversidade da rede urbana brasileira e que colaborem para o conhecimento das especificidades dos processos de desenvolvimento urbano, e conseqüente aprimoramento de instrumentos de gestão.<sup>6</sup> A urgência de se dar mais atenção a este universo de cidades é inequívoca, na medida em que suas áreas urbanizadas não ultrapassam, de modo geral, 10% das áreas totais dos Municípios. Ou seja, é grande a disponibilidade de área a ser convertida para usos urbanos, e os instrumentos de controle disponíveis estão longe de conterem a voracidade do processo de expansão da área urbana em curso na maioria destas cidades. Além disso, estes municípios passam por profundas transformações de suas zonas rurais que, cada vez mais vêm incorporando os chamados usos “rurbanos”.

Os resultados da pesquisa sobre a expansão urbana de Franca, ainda que parciais, fornece elementos para elucidar singularidades dos processos por que passam estas

---

<sup>5</sup> . Bonduki, N. e Rolnik, R.1982

<sup>6</sup> No caso das cidades paulistas, destacam -se os trabalhos de Fávero(op.cit.) e Lima,R. (1998). Favero analisa o papel do loteamento na organização do espaço urbano das cidades médias no Estado, e o trabalho de Lima se detém no estudo da relação entre expansão urbana e acessibilidade em Araraquara e São Carlos, mostrando que a expansão desordenada tem alterado os padrões de acessibilidade intra-urbana dessas cidades.

idades, e permite detectar aspectos que diferenciam estes do processo de expansão urbana de São Paulo e de outras cidades metropolitanas.

Uma diferença estrutural que se evidencia, em primeiro lugar, é o fato de que em Franca a expansão vem se dando através de loteamentos aprovados pela Prefeitura. Não há ocorrências de loteamentos clandestinos, e a população de uma única favela que se constituiu na cidade foi transferida para unidades habitacionais. A ilegalidade não aparece, portanto, como um elemento determinante do processo. Verificam-se, isto sim, irregularidades na execução dos loteamentos e, até a segunda metade dos anos 1990, as questões relacionadas à erodibilidade do solo não foram consideradas para aprovação dos loteamentos, o que colaborou para a proliferação de “boçorocas” e a conseqüente progressividade no número de moradores em situações de risco.

Em segundo lugar, os loteamentos são, em sua maioria, abertos em continuidade à área urbanizada. Diferentemente do que ocorre nas cidades maiores e, principalmente, nas metrópoles, não se verificam retenções de grandes glebas, mas de lotes servidos por redes de água, esgoto tratado e energia elétrica. Da ocupação difusa do território resultam a baixa densidade populacional e mais de 35% dos imóveis cadastrados na Prefeitura permanecem vagos. Considerando que Franca apresenta 99,32% da superfície urbana servida por água potável, 97,06 % com esgoto tratado e 98,92 por coleta de lixo, a maioria dos lotes está inserida num tecido urbano com provisão de serviços públicos. Pode variar o nível de serviços oferecidos, o que pode definir diferentes níveis de sub-utilização.

Uma das explicações possíveis para a não retenção de glebas está no fato de Franca, pela legislação vigente na cidade a partir dos anos 1980, logo após a aprovação da Lei Lehmann que regula a abertura de loteamentos, não ter um perímetro urbano fixo. Nesse momento, o limite da área urbana passa a ser “elástico”, sendo definido sempre a 2 quilômetros da área loteada. Somente em 2002, com a aprovação de um novo Plano Diretor, que incorpora instrumentos do Estatuto da Cidade aprovado em 2001, se definem limites estáveis da área urbana, da área de expansão urbana e da zona rural.

A partir de pesquisa nos arquivos da Prefeitura Municipal de Franca em processos de aprovação de loteamentos<sup>7</sup>, e de entrevistas junto a 8 empresas loteadoras atuantes no município de Franca foi possível compor um panorama da dinâmica do processo de abertura de loteamentos ocorrido nos últimos 5 anos.<sup>8</sup> Das empresas pesquisadas, cinco atuam em Franca há mais de 10 anos e três atuam há menos de 5 anos. Além disso, a produção de loteamentos não se restringe a empresas locais: 50% das empresas pesquisadas atuam somente na cidade de Franca, e 50% atuam também em cidades da região e outras cidades do interior paulista e uma empresa atua em outros estados. Das oito empresas entrevistadas, apenas duas não têm sede na cidade de Franca. Portanto, vem ocorrendo a ampliação deste segmento da atividade imobiliária, e uma parcela significativa das empresas atua em escala regional e mesmo nacional.

Entre 1998 a 2002 foram aprovados 19 projetos de loteamentos residenciais pela Prefeitura de Franca, a maioria localizada junto à Rodovia Cândido Portinari e à Rodovia Ronan Rocha - duas novas fronteiras de expansão. Os empreendimentos se caracterizam pela grande dimensão: mais de 43 % dos empreendimentos dos últimos 5 anos têm mais de 500 lotes, sendo que 18,75% destes têm mais de 1000 lotes. Apenas 12,5% dos empreendimentos têm menos de 100 lotes. A dimensão dos lotes, em sua maioria, está entre 160 m<sup>2</sup> e 250 m<sup>2</sup>.

A dinâmica imobiliária mais importante da cidade se situa nos loteamentos periféricos populares que se destinam a moradias unifamiliares. Franca, diferentemente de outras cidades do mesmo porte no interior paulista, apresenta baixíssimo índice de verticalização: dos cerca de 80 mil domicílios urbanos, 96% são em casas, e uma parcela significativa dos 3.332 domicílios em apartamentos está em edifícios de 3 e 4 pavimentos.

A vitalidade do segmento voltado à produção de lotes se expressa no fato da totalidade dos lotes serem, na maioria das vezes, vendidos em menos de 1 ano, e pela ocorrência de casos em que a venda se consumou em apenas 1 dia. Se considerarmos a área de empreendimentos aprovados entre 1991 e 2000, admitindo o tamanho médio de lotes da

---

<sup>7</sup> Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente da

<sup>8</sup>Foram pesquisadas as seguintes imobiliárias:Imobiliária Agnello; Imobiliária Diniz e Martins.;Imobiliária Silva Leme ;Imobilária Pontual;Tarso Construtora eIncorporadora ; Construtora Savegnago ;;Imobiliária Projecção ; Associação Comunitária Nosso Teto.

cidade, chegamos à produção equivalente a mais de 300 mil lotes, com capacidade de abrigar mais de um milhão de pessoas<sup>9</sup>.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o mercado imobiliário em Franca se alimenta de uma produção de lotes superior à demanda – de uma indústria do lote legal. Nesse processo, as empresas loteadoras têm papel fundamental, na medida em que em cerca de 20% dos casos são donas das glebas, e em quase 70% dos casos realizam parcerias com os donos, recebendo sua parcela em lotes ou em lucro da venda dos lotes. Além disso, são também responsáveis pela comercialização dos lotes, e apenas uma empresa compartilha esta etapa com imobiliárias. Embora não tenhamos tido acesso aos dados, há indícios que as empresas loteadoras vêm se tornando grandes proprietárias de terras no interior do estado de São Paulo. A maioria destas empresas atua estritamente na fase de loteamento (62,5%), e menos de 40% se envolve em atividades de construção de moradias.

#### ***A periferia legal de Franca: especulação e casa própria auto-construída***

A elevada incidência de lotes vagos em Franca levanta, sem dúvida, a hipótese de especulação. Há lotes vagos em toda a área urbana, inclusive na área central, onde permanecem não edificados um total de mais 26 mil metros quadrados de terrenos que têm, em sua maioria, área superior a 300 m<sup>2</sup>. Mas embora se identifique a lógica especulativa que marca a atuação do mercado imobiliário, em geral, os processos são bastante distintos das cidades da área metropolitanas paulistas, e podemos observar que a lógica especulativa se molda a especificidades de diferentes realidades urbanas.

No entanto, nossa pesquisa mostra que não podemos considerar que a totalidade destes lotes permanecem não edificados com fins especulativos, uma vez que os loteamentos aprovados nos últimos 5 anos se situam todos em áreas periféricas, e vêm atendendo a uma demanda constituída, em sua maioria, pela população de baixa renda.

Franca tem um amplo e crescente contingente de população de baixa renda e a repartição territorial -concentração de pobres na periferia e concentração de ricos no centro se realiza de forma contundente na cidade. Diferentemente de outros municípios paulistas, onde os “condomínios fechados” vêm ocupando grandes áreas periféricas, em Franca este processo é ainda tímido. Só muito recentemente pequenos

---

<sup>9</sup> Admitiu-se para este cálculo: 65% da área da gleba como loteável, lotes de 200m<sup>2</sup> e quatro pessoas por moradia.

empreendimentos voltados para população de alta renda começaram a surgir fora do centro.

No Município de Franca cerca de 67% dos chefes de família têm renda até cinco salários mínimos, sendo 46% destes com renda até 3 salários mínimos e 21% com renda entre 3 e 5. A incidência de chefes com renda entre 5 e 10 salários mínimos não chega a 20% , e um pouco mais de 10 % têm renda superior a 10 salários mínimos. Comparando a distribuição da renda dos chefes de família do Município com a de uma área periférica que concentra grandes loteamentos produzidos nos últimos 20 anos, observa-se que a concentração de renda até 3 salários mínimos supera a média do Município em dois pontos percentuais ( 48%), e em 4 pontos percentuais no caso de renda de 3 a 5 salários mínimos, enquanto a incidência na periferia de renda superior a 10 salários mínimos é equivalente a menos da metade ( 4,10) do Município. Cabe ainda ressaltar que os índices relativos à renda até 5 salários mínimos se ampliaram de 1991 a 2000, não apenas para a periferia, mas para o conjunto do Município. Além disso, nesse período, o número de pessoas sem rendimento na periferia também cresceu, passando de 3,74% para 4,58%. Este contingente se ampliou também no conjunto do Município, de 2,94% em 1991, para 4,62%, em 2000.

Através do levantamento de informações cadastrais junto a duas empresas loteadoras<sup>10</sup> foi possível delinear o perfil de compradores de lotes periféricos em Franca. Como as empresas loteadoras, em geral, não exigem dados relativos à renda do comprador, a partir desta fonte só obtivemos os dados referentes à profissão, idade, origem e origem por bairro do Município de Franca. Os resultados mais expressivos são quanto à idade. Entre os compradores de lotes na periferia 64,1% têm entre 26 e 40 anos e 23,1%, de 41 a 60 anos. Quanto à profissão, 25,6% dos compradores são autônomos, 24,4% industriários, 19,2% são trabalhadores do setor terciário – comerciantes e 16,7% são comerciários. É, portanto, constituída por jovens e trabalhadores a principal demanda dos loteamentos produzidos nos últimos anos. A compra dos lotes é sempre realizada à prazo, e somente uma empresa utiliza, além da venda à prazo, financiamento da Caixa Econômica Federal. O preço à vista do lote é de até 4000 reais, e o valor de uma

---

<sup>10</sup> Projeção Imóveis e Imobiliária Diniz e Martins

prestação varia de 120 a 300 reais<sup>11</sup>, com número de parcelas variando de 36 a 72 e, em alguns casos supera 72 parcelas.

Outro dado relevante quanto ao perfil dos compradores é que 97,4% são moradores de outros bairros de Franca, e a análise locacional permitiu constatar que adquirem lotes em bairros mais distantes do centro, porém nos mesmos setores de seus bairros de origem ( não mudam do norte para o sul, por exemplo). Ocorre, portanto, uma grande mobilidade interna à cidade de Franca, mas em raios limitados. Esta mobilidade explica, também, uma parte do esvaziamento que vem ocorrendo na área central. Enquanto a população de Franca cresceu quase 19% entre 1991 e 2000, na área central houve um decréscimo populacional de mais de 23% no mesmo período, e a maior incidência de esvaziamento se deu na população na faixa de 24 a 39 anos.

Diante destes índices, e considerando que 80% dos compradores, segundo os loteadores constróem a própria casa, pode-se levantar a hipótese de que pela presença significativa de jovens (casais ou não) adquirindo lotes, o tempo entre compra do lote e construção da habitação é longo, o que explica parcela dos lotes que permanecem vagos. As entrevistas com empresas loteadoras revelaram que este tempo é muito variável: 50% dos compradores iniciam a construção das moradias após a execução do loteamento. Dos que iniciam a construção durante a execução, 50% o fazem a partir da implantação da rede de água, 25% após a abertura das vias e 25% após a demarcação dos lotes. Ainda segundo os loteadores, a porcentagem de lotes vagos por loteamento varia de 20 a 50%.

Os dados do Censo 2000 apontam que quase 75% das moradias na área periférica pesquisada são próprias, 17% são alugadas e 75% têm no máximo quatro moradores. A casa própria na periferia supera, portanto, a média do Município, que é de 68,8% e se destina a núcleos familiares pequenos. Este quadro é coerente com a hipótese acima colocada. Além disso, ainda segundo o Censo, 84,34% dos domicílios particulares permanentes com condição de ocupação próprios estão quitados, o que pode refletir a prevalência da estratégia de auto-construção - a não contração de uma dívida de financiamento.

---

<sup>11</sup> Valores relativos a 2001/2002

## **Considerações finais: implicações na formulação da política urbana**

A partir dos resultados parciais da pesquisa da expansão urbana através de loteamentos em Franca, podemos detectar que o estágio atual das cidades não metropolitanas paulistas que passam por um acelerado processo de crescimento populacional apresenta três tipos de questões a serem consideradas na formulação da política urbana para cidades não metropolitanas:

### **a) O controle quantitativo da produção de loteamentos**

Quanto ao aspecto relacionado ao que denominamos “ indústria do lote legal” , consideramos que a ação por parte do poder público depende, por um lado, de mecanismos já existentes e que estão contemplados no Plano Diretor aprovado em 2003, como o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo e o Direito de Superfície regulamentados no Estatuto da Cidade.

O IPTU Progressivo permite agir sobre os lotes sub-utilizados, impondo aos proprietários a edificação compulsória. O Direito de Superfície permite que o proprietário de um imóvel urbano possa transferir para outra pessoa o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis. O controle quantitativo da produção de loteamentos passa, portanto, pela ação sobre o que já está produzido.

Por outro lado, a atuação do poder público deve se dar no controle da zona rural. Este aspecto não está contemplado na legislação brasileira, nem mesmo no Estatuto da Cidade aprovado em 2001, que regulamenta instrumentos voltados o cumprimento da função social da propriedade urbana. Há uma contradição na ausência de instrumentos reguladores da propriedade rural, na medida em que o mesmo Estatuto da Cidade define que o Plano Diretor deve abranger todo o território do Município. Além disso o proprietário rural não está sujeito a um imposto municipal.

### **b) O controle qualitativo da produção de loteamentos**

O ritmo intensivo de abertura de loteamentos traz em seu bojo tanto um mecanismo perverso de proliferação de lotes não edificados como o agravamento das condições erosivas a que está sujeito o solo do Município de Franca, por suas características

geotécnicas. Nesse sentido, há necessidade de aprimoramento do processo de gestão da abertura de loteamentos uma vez que estes vêm tendo repercussão na qualidade ambiental e na economia urbana, notadamente, nos gastos com recuperação de “boçorocas” que afeta não apenas os cofres públicos, como também da população que, de forma legal, ocupa potenciais áreas de risco.

O Plano Diretor incorpora da definição das Macrozonas de uso e ocupação do solo os níveis de risco de erosão, o que constitui um avanço na formulação de instrumentos urbanísticos no Brasil. No entanto, observa-se, por um lado, a fragilidade institucional do setor responsável pela aprovação de loteamentos e, por outro, a ineficácia dos Relatórios de Impacto Ambiental que são exigidos para avaliação dos projetos em aprovação. Criou-se uma “indústria de relatórios”, e estes vêm sendo utilizados pelas empresas para legitimar seus projetos.

Considerando o conjunto de atores envolvidos no processo de parcelamento do solo: a administração pública, através do órgão responsável e dos técnicos, e a população, representada por empresas loteadoras, proprietários de terras, moradores e entidades profissionais, há necessidade de atuar no fortalecimento institucional do setor de aprovação das administrações municipais. Este fortalecimento institucional deve abranger:

- a reestruturação do setor responsável por aprovação de loteamentos
- a capacitação de quadros técnicos
- a orientação ao cidadão

## REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS

A reestruturação do setor responsável pelo processo de aprovação e fiscalização de projetos de loteamento envolve:

- constituição de equipe multidisciplinar : engenheiro, arquiteto,engenheiro florestal, geólogo
- revisão de procedimentos abrangendo, além de etapas de avaliação e de fiscalização, a revisão do Relatório de Impacto Ambiental
- disponibilidade de bancos de dados e insumos informatizados para análise dos pedidos
- revisão da legislação de parcelamento, adequando-a aos novos procedimentos

## CAPACITAÇÃO DE QUADROS TÉCNICOS

A capacitação de quadros técnicos envolve:

- formação nas questões relacionadas a controle de processos erosivos
- formação nas questões relacionadas a projeto de traçado viário de loteamentos

## ORIENTAÇÃO AO CIDADÃO

A orientação ao cidadão envolve:

- produção de material sobre condicionantes da ocupação do solo em Franca
- produção de material informativo sobre projetos de loteamento compatíveis com as condições ambientais de Franca
- organização de atendimento ao cidadão no setor de aprovação e fiscalização de abertura de loteamentos

### **c) a produção de habitação social em áreas consolidadas**

A retenção de lotes em áreas com disponibilidade de infra-estrutura abre a possibilidade de impor aos proprietários a Edificação Compulsória e aplicar o Direito de Superfície. Estes dois instrumentos podem ser associados à definição de áreas onde uma parcela da área construída deve ser destinada à produção de habitação social. Cabe aí uma discussão sobre parâmetros de adensamento/ verticalização para a cidades não metropolitanas. Quais os limites?

## **Bibliografia**

**AB'SABER**, Aziz Nacib (1969). "As boçorocas de Franca" in Diagnóstico para o Plano de Desenvolvimento Integrado . PMF

**AZEVEDO**, Eurico de Andrade (1976) "Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo", Relatório de pesquisa, FAPESP, USP/EESC

**AZZONI, Carlos Roberto** (1995) Formação sócio-espacial metropolitana: novas tendências ou novas evidências?, in **GONÇALVES**, Maria Flora-org.(1995)

**BONDUKI, N. e ROLNIK,R** (1982) Periferia da Grande São Paulo; reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. in MARICATO, E.org (1982)

**FELDMAN**, Sarah (2002) (coord) Programas de Gestão Integrada para o Município de Franca. Relatório Final de Pesquisa. EESC-USP/PMF/ FAPESP-Programa de Pesquisa em Políticas Públicas

**FELDMAN**, Sarah e **SOMEKH**, Nadia (1996) A Questão Urbana no Brasil Pós- 80 Tendências e Perspectivas. IPEA/PMSS ( xerox)

**GONÇALVES, Maria Flora** (1994) Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista, in Revista Espaço e Debates, São Paulo, n 38, p 39-53.

\_\_\_\_\_ (1995) (org) O novo Brasil urbano - impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre, Ed. Mercado Aberto.

**IPPUR/UFRJ** (1994) Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana, Relatório de Pesquisa

**KOWARICK**, Lucio (1979) A espoliação urbana.São Paulo. Paz e Terra

**MARICATO**, Erminia (1982) A produção capitalista da casa ( e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo. Alfaômega.

**MARTINE, George** (1992) Processos Recentes de Concentração e Desconcentração Urbana no Brasil: determinantes e implicações. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza. Documento de trabalho nº11.

**NEGRI**, Barjas (1998) Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo(1880-1990) Campinas, Editora da UNICAMP

**NEGRI**, Barjas e **PACHECO**, Carlos A.(1995) Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. São Paulo, Revista Espaço e Debates, ano XIV, nº 38, p 62-82.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA**. Plano Diretor do Município de Franca.

**TASCHNER**, Suzana (1992) Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90. São Paulo, Revista Espaço e Debates, nº36, p 77-90.

**UNICAMP / IE / NESUR** (1999) Coleção Pesquisas 3, Ed. IPEA, UNICAMP, IBGE, Campinas, Volume 1,